

## LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO

**Mario Pasco C.**  
Advogado e Professor da  
PUC de Lima, Peru

La idea de Seguridad Social parte de un concepto fundamental: En toda Sociedad, por óptimo que llegue a ser el grado de desarrollo de ésta, pesan sobre el hombre socialmente considerado riesgos que él, individualmente, no puede afrontar; la enfermedad, la maternidad, la vejez, la muerte y aún el desempleo son eventualidades que gravitan sobre el ciudadano sin que éste tenga la capacidad ni la aptitud para superarlas.

Ante esta constatación, la sociedad ha imaginado un mecanismo de protección, un conjunto de principios, normas y procedimientos que se interponen entre una situación potencialmente inevitable y general, a la que se denomina riesgo, y la concreción de ese riesgo en el individuo, que es potencialmente evitable o corregible, a la que se denomina siniestro. Al tránsito del riesgo potencial al siniestro se le llama contingencia; contingente es lo que puede suceder y que se transforma en siniestro cuando sucede.

Asumimos así el concepto de Seguridad Social declarado por la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia 1944): "La Seguridad Social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hayan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados".

Desde una perspectiva más amplia, la Seguridad Social apunta a garantizar el individuo un nivel de vida adecuado a su dignidad esencial como ser humano.

Caracterizan a la Seguridad Social principios que la distinguen de otros mecanismos de protección frente al riesgo tales como el

ahorro, la mutualidad, la beneficencia o la asistencia social. Tales principios son, someramente:

**Universalidad:** Uno de los elementos que progresivamente distancian a la seguridad social del derecho laboral y que otorgan a aquélla un contenido superior, es la búsqueda de protección de todo individuo frente al estado de necesidad.

Ello es por ahora, en la mayoría de nuestros países, más una meta que un logro. Pero el empuje expansivo irá sucesivamente extendiéndose de los trabajadores más necesitados a todos los trabajadores; de éstos a todos los individuos y grupos necesitados, trabajen o no; y finalmente, a toda la población de un país, tal como fuera planteado luminosamente, desde sus albores, en el famoso Informe Beveridge.

**Generalidad-Integralidad:** La cobertura de los riesgos sociales debe ser total, oportuna y suficiente. Ello implica generalizar el amparo frente a todas las manifestaciones del riesgo social: enfermedad, maternidad, infortunios laborales (accidentes de trabajo, enfermedades profesionales), invalidez, vejez, muerte, desempleo y cargas familiares, cuyo conjunto aparece contenido en la "Norma Mínima de Seguridad Social" adoptada por la OIT, que enmarca su campo básico de acción. Pero así como en su amplitud se extiende a todas estas contingencias, su verdadera eficacia radica en que la protección frente a las mismas sea completa, abarcando integralmente las dos manifestaciones económicas de un siniestro: la pérdida del ingreso ordinario y los mayores gastos que se generan.

**Unidad:** La seguridad social adopta en los diversos países sistemas de organización legal, administrativa y financiera similares. Sin desmedro de su adecuación a la realidad y peculiaridades nacionales, los organismos respetan ciertos patrones comunes en cuanto a la definición de las contingencias; la determinación de las personas comprendidas; la naturaleza y cuantía de las prestaciones; los procedimientos de afiliación, registro, recaudación y administración; los métodos financieros; la orientación y requisitos para la inversión de sus fondos.

En suma, aún con las particularidades que un sistema de seguridad social tenga en un determinado país, siempre será posible apreciar entre ellas principios, normas y métodos equiparables a los empleados en los demás países.

De estas consideraciones se desprende la tendencia a reunir en un solo o en un mínimo de organismos la seguridad social, eliminando la proliferación de cajas o sistemas que se superponen, debilitándose mutuamente y relativizando la eficacia de su acción.

**Solidaridad:** Implica la "distribución equitativa del costo del sistema; el esfuerzo de toda la comunidad en su propio beneficio, esfuerzo a que deben contribuir todos, y cada cual según sus capacidades y necesidades" (1).

En una acepción más específica y concreta, "impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, ante los enfermos; a los ocupados laboralmente, frente a los que carecen del empleo que quieren y necesitan; a los vivientes, con relación a las familias de los fallecidos; a los carentes de carga de familia, para los que la soportan económicamente al menos; y a las actividades en auge y a las empresas prósperas, respecto de sectores deprimidos y quehaceres en crisis" (2).

Por la solidaridad hay una transferencia real de recursos de los sectores más favorecidos hacia aquellos de menor ingreso; de las contingencias menos onerosas hacia las que generan mayor gasto; de las personas más alejadas del riesgo hacia las más cercanas a éste; en un proceso que entraña una redistribución de la renta nacional que encumbra a la Seguridad Social como uno de los sistemas más eficaces en la búsqueda de una justicia social auténtica.

### SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO

La Seguridad Social se propone como meta el proporcionar al trabajador y a su familia los medios para enfrentar los diversos estados de necesidad, en forma que garantice en toda circunstancia el mantenimiento y aún la elevación de sus niveles de vida. Apunta con ello a un doble objetivo: La protección integral del hombre como ser humano, y la preservación del recurso humano como agente dinámico de la producción.

A su vez, "el objetivo del desarrollo económico puede definirse, en términos generales, como el aumento del nivel de vida mediante la elevación del ingreso real por habitante y la ocupación plena de todos los factores productivos. La meta fundamental y única en todo plan de desarrollo económico es el factor humano; si analizamos una cualquiera de las definiciones de seguridad social, encontramos una perfecta correspondencia entre los objetivos del desarrollo económico y los objetivos en última instancia de la seguridad social, dentro de su concepción más amplia" (3).

(1) NOVOA FUENZALIDA, Patricio:

"Derecho de Seguridad Social" (Stgo. de Chile, 1977), p. 110.

(2) ALCALA-ZAMORA, Luis y CABANELLAS, Guillermo:

"Tratado de Política Laboral y Social" (Buenos Aires, 1972), T. III, p. 399.

(3) UZCATEGUI, Rafael:

"Economía y Seguridad Social" (en "RISS", año XIX, § 5, 1970).

Conviene precisar, sin embargo, a modo de premisa, los caracteres del subdesarrollo y la influencia que ellos tienen en las políticas de seguridad social.

Arroba (4) plantea un cuadro general del subdesarrollo caracterizado por las manifestaciones siguientes:

a) Escasa capacidad económica general que se refleja en bajos ingresos nacionales y bajo ingreso medio per cápita. Ello entraña desde su base la posibilidad de una estructura sólida, dada la poca capacidad contributiva de algunos estratos laborales y la mayor magnitud que debe alcanzar la protección a esos mismos sectores en la necesidad de reforzar su capacidad de subsistencia.

b) Gran disparidad en la distribución del ingreso, que da origen a violentas desigualdades sociales. El indicador económico del ingreso medio per cápita, que relaciona el valor absoluto del ingreso de un país con el volumen de la población, lleva implícita una distorsión en razón de la disparidad en la distribución; en un país con bajo ingreso medio per cápita, la mayoría de la población necesariamente debe tener un ingreso real inferior al promedio; por consiguiente, las condiciones económicas y sociales de la mayoría serán forzosamente más precarias.

c) Predominio de las actividades primarias y hipertrofia y parasitismo de las actividades terciarias, con relación a las actividades secundarias. La elevada proporción de la población dedicada a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura representa un freno a los programas de desarrollo en razón de los menores ingresos y, en general, del bajo nivel económico de las poblaciones rurales; a ello se suma el que la implementación de sistemas de seguridad social sea más dificultosa en las regiones campesinas, lo que ha determinado que en gran número de países queden al margen de toda protección.

d) Deficiente nivel sanitario general, con gran carencia de medidas colectivas de salud. La insalubridad del medio ambiente, la falta de usos y costumbres higiénicos, la insuficiencia de los servicios o su difícil acceso para la mayoría de la población, multiplica la incidencia de las enfermedades y resalta la situación paradójica de que los sectores que requieren una acción más decidida en el campo de la salud son los que tienen menores recursos para lograr siquiera un mínimo nivel general higiénico y sanitario compatible con la condición humana.

(4) ARROBA, Gonzalo:

"Consideraciones generales sobre la interrelación entre los programas de Seguridad Social y la Economía Nacional en los países en vías de desarrollo" (en "Seguridad Social", Argentina, Nov. 1969).

e) Bajos índices de alimentación y mal uso de los recursos, que impone mayores cargas a los programas de salud por la proliferación de las enfermedades que de ello derivan.

f) Acentuado desempleo en los sectores mayoritarios, sub-empleo crónico y, en general, deficiente utilización de los recursos humanos.

A mayor desempleo y subempleo serán inversamente menores las posibilidades de contribuir al financiamiento de los planes de seguridad social; al mismo tiempo, se incrementarán las cargas que ésta soporta a través de prestaciones específicas.

g) Disparidad entre las tasas de crecimiento demográfico y de crecimiento económico, que acentúan aún más la desigualdad entre las necesidades poblacionales y los medios con que se cuenta para satisfacerlas.

En general, el bajo nivel económico de las mayorías implica al mismo tiempo un elevado volumen de carencias, lo que provoca la **contradicción fundamental del subdesarrollo: De un lado, ingente volumen de necesidades, y, de otro, extrema limitación de los recursos económicos.**

Los males del subdesarrollo son múltiples, variados, profundos; es a su superación que se encamina toda política nacional. Interesa ver, entonces, cómo puede contribuir a ello la seguridad social, reconociendo de antemano que "los programas de la seguridad social no pueden pretender prioridad sobre los otros capítulos sociales y menos aún que la seguridad social constituya una panacea para las serias carencias y para los graves problemas económicos y sociales que aquejan a los países en vías de desarrollo. Precisamente porque en esos países son menores las posibilidades de contar con suficientes recursos materiales y humanos para afrontar al mismo tiempo todas las demandas que impone el desarrollo económico y social, se presenta con carácter más dramático y urgente la necesidad de la máxima economía de medios y de la utilización óptima de los recursos para compaginar y satisfacer los enormes requerimientos en lo económico y en lo social" (5).

#### **PROBLEMATICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS**

La forma en que nuestros países han venido implementando progresivamente sistemas de seguridad social refleja, en manifiesta me-

---

(5) ARROBA, *ibid.*

dida, los propios males señalados; en otras palabras, a países subdesarrollados corresponden también instituciones subdesarrolladas.

1. Creación de distintos regímenes jurídicos e institucionales para la cobertura de contingencias: Coexisten en economías subdesarrolladas "sistemas heterogéneos surgidos con un fin común: la atención de las contingencias sociales, la cual se realiza a través de instituciones tales como la asistencia social, seguros sociales obligatorios, previsión social, beneficencia, y previsión privada. Tácitamente, cada uno de estos sistemas tienen un campo de aplicación específico, un sistema financiero distinto y una organización administrativa con características propias, pero en la práctica los beneficiarios de los distintos sistemas se confunden, ocasionando la duplicación de funciones; esto ha sido señalado por algunos autores como el principal vicio de la seguridad social heredado de la previsión privada (seguros privados), denominado como "la multiplicidad dispensadora de prestaciones" (6).

Esta defectuosa estructura afecta directamente al principio de solidaridad, debilita el financiamiento, distribuye inequitativa y discriminatoriamente las prestaciones, y exagera los costos principalmente en lo administrativo.

2. Serios desajustes entre las políticas de seguridad social y la realidad en su contexto de operación, que llevan a Wolfe (7) a afirmar que "los programas en cada uno de los sectores sociales fueron influidos en grado muy reducido por los objetivos de justicia social y desarrollo de recursos humanos formulados por el poder público", y que "las líneas de crecimiento resultan de presiones diversas que emanan de dentro de las sociedades".

Señala a este respecto que en términos generales son tres los sectores que es posible distinguir entre los beneficiarios de los programas de seguridad social, y ni los objetivos perseguidos por cada uno de ellos son iguales ni dichos objetivos corresponden a los postulados esenciales de la seguridad social; las presiones que cada sector ejerce contribuyen a la distorsión y, concurrentemente, a la ineficiencia general del sistema:

a) Profesionales y funcionarios públicos empleados en los programas sociales: La autonomía administrativa y la insuficiente fiscalización del poder central han permitido que en muchos países los

(6) UZCATEGUI, ob. cit.

(7) WOLFE, Marshall:

"Seguridad Social y Desarrollo — La experiencia latinoamericana" (en "Revista Iberoamericana de Seguridad Social", año XIX, § 4-5, 1970).

propios funcionarios de las instituciones de previsión social conduzcan los programas hacia su propio beneficio.

b) Grupos sociales medios cuya preocupación vital es el logro y conservación de "status", siempre amenazado por el costo creciente de los servicios y artículos de consumo que ellos consideran indispensables y por la presión tributaria.

Con capacidad prácticamente ilimitada para absorber asistencia del sector público, su concepción de "derechos" sociales se basa en la comparación de su status con el de las clases medias de otras regiones, mucho más que con los grupos de renta baja de sus propios países. El integrante asalariado o dependiente de esos grupos medios es el principal beneficiario de los sistemas de seguridad social, después de los funcionarios de los propios sistemas, pero con grandes desigualdades entre las categorías profesionales e insatisfacción casi general debida a la distancia entre las expectativas y la realidad en materia de beneficios.

c) Grupos de baja renta, urbanos y rurales, que constituyen la mayoría en casi todos los países latinoamericanos: Los intereses prioritarios de estos grupos difieren de los anteriores.

La jubilación probablemente se sitúa fuera del área de sus aspiraciones inmediatas, puesto que la baja expectativa de vida despoja a ese beneficio de toda significación. Aún cuando puedan recibir con apatía las medidas de prevención de enfermedad, los cuidados médicos gratuitos sí revisten para ellos importancia superlativa. Los subsidios familiares despertarán, en cambio, el interés de estos grupos con alto índice de fertilidad y cuyo patrón de vida se sitúa en un nivel de mera subsistencia.

El grado de presión que estos distintos sectores han ejercido sobre el poder público y la propensión, en algunos casos demográfica, por satisfacer sus apremios, han contribuido a estimular la dispersión y a debilitar al conjunto en su estructura.

3. Insuficiencias financieras producidas, muchas veces, por falta de claridad en los objetivos de inversión de los fondos: Por mucho tiempo los sistemas de seguridad social, especialmente los referidos a prestaciones a largo plazo (pensiones), han operado en base al sistema de capitalización de reservas; la idea de conformar grandes capitales y preservarlos y acrecentarlos a través de una adecuada inversión, satisfaciendo al mismo tiempo necesidades sociales, ha constituido el método más generalizado. Hoy está sujeto a cuestionamiento, o al menos, a revisión debido a la dificultad para precisar el tipo más adecuado de inversión y, ante el irresistible impacto de la inflación en muchos de los países.

4. Deficiencia crónica de los servicios: El cuadro más común y general, el más desalentador, está graficado en la odisea casi kafkiana que recorre un asegurado para obtener los derechos que le corresponden: largas filas de espera ante los consultorios; tránsito sucesivo a través de múltiples dependencias; abulia, desinterés y hasta lenidad de las personas responsables; cuidados incompletos, atención superficial, carencias de instrumental y de cuartos de hospital; prestaciones económicas cuya percepción se retarda más y más; etc., etc.

Esa es la razón por la que aparecen constantemente vilipendiados, pues trastocan la naturaleza esencial de una prestación en tanto que derecho exigible, interés jurídicamente protegido.

5. Inadecuado sistema de contribuciones: En gran número de países en los que la seguridad social no se extiende a las grandes mayorías, el aporte tripartito (asegurados, empleadores y estado) desencaja los conceptos básicos de solidaridad. Por una parte, en lo relativo al asegurado, se tienden a vincular aritméticamente el aporte y las prestaciones; en cuanto al Estado, cuanto más limitada sea la población asegurada, su aporte con fondos del erario público financiará beneficios para algunos sectores que, además, están usualmente integrados por trabajadores urbanos cuyo nivel de vida se estima razonable, pero marginando a las grandes capas de población de menor ingreso que son precisamente las que más urgente necesidad tienen de esos servicios.

Uno de los escollos para una auténtica solidaridad es la limitada extensión de la seguridad social a un número restringido de personas, que impide la adecuada operatividad de los principios redistributivos de los ingresos.

## **SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMÍA**

Coinciden unánimemente todos los autores en remarcar la interrelación existente entre la Seguridad Social y la Economía.

Expresa Kaiser sobre el particular: "El que la seguridad social pueda plantear, tanto por su introducción como por su desarrollo, cuestiones de tipo económico es una afirmación evidente por decirlo así. En efecto, la influencia económica de la seguridad social se manifiesta con toda naturalidad por los dos polos de contacto entre lo social y lo económico, a saber, las prestaciones y el financiamiento. Por una parte, el pago de las prestaciones previstas por la legislación social implica que la economía pueda poner a disposición de los beneficiarios todos los bienes de consumo indispensables. Por otra parte, para financiar un régimen de seguridad social, es necesario

tomar una parte adecuada de los ingresos de la población activa en forma de cotizaciones o de impuesto fiscal con miras a la redistribución inmediata de esta parte de la renta nacional o reservarla total o parcialmente; si se reserva esta renta, ello conduce sin más al problema de la inversión de fondos, que a su vez planteará un nuevo problema económico" (8).

La seguridad social opera sobre bases económicas y, a través de los mecanismos de recaudación, inversión y gasto, ejerce un efecto directo sobre la economía nacional, cuya canalización debe traducirse en un aporte para el equilibrio general tanto más cuanto que el volumen de los recursos que genera y administra tiende a incrementarse, habiendo alcanzado en algunos países proporciones cercanas al 15% del PNB. Queda claro, por cierto, que cuanto mayor sea el ámbito de la seguridad social y abarque más comprensivamente a la población económica activa, su incidencia en la economía nacional será mucho mayor que si cubre a una fracción minoritaria de ésta.

#### EFFECTOS EN EL AHORRO

La acumulación de capitales que se obtiene a través de la recaudación e inversión de los recursos ha sido denominada por los autores "ahorro colectivo o social". Este efecto es más claro en países subdesarrollados que en los industrializados dada la tendencia en estos últimos a la utilización del sistema financiero de reparto y no la capitalización.

**Ahorro Colectivo e Inversión:** En un estudio preparado por la OIT bajo el título "La Seguridad Social en las Américas" se formulan críticas muy claras a los diversos tipos de inversión tradicional: Por ejemplo, la inversión en bonos, títulos o cédulas de la deuda pública porque representan imposiciones a mediano o largo plazo, con rendimientos exiguos y reducida seguridad tanto material cuanto formal.

Sobre la inversión en viviendas se señala que el rendimiento ha sido a veces insignificante o se han producido pérdidas por ineficacia y alto costo de administración de los inmuebles y, en caso de habitaciones en alquiler, por la congelación legal de las rentas.

La inversión en préstamos a los asegurados, aunque pueden estos aliviar la situación de trabajadores cuya necesidad los empujaría a manos de usureros, trae aparejado el que muchas veces, por dificult-

(8) KAISER, Ernesto:

"Función de la Seguridad Social en la economía nacional" (en "Seguridad Social", México, 1964, § 29).

tades prácticas de control, se dediquen a consumos no necesarios o suntuarios e incentiven el uso exagerado del crédito.

Interesa a este respecto destacar que en países con altos índices inflacionarios resulta difícil o imposible la conservación del valor de los capitales y que, consecuentemente, las inversiones que realizan los entes de seguridad social sufren severamente las consecuencias.

Escapan a la crítica, en general, las inversiones en edificios para servicios médicos — calificados como "inversiones sociales" — puesto que contribuyen de modo directo a la realización funcional de los servicios en forma económica y adecuada, conservan y acrecientan en el tiempo su valor y preservan frente al incremento constante de los costos.

Concluye el estudio de la OIT en que las inversiones de fondo de la seguridad social han ayudado al desarrollo socio-económico de los países, pero los resultados en cuanto al financiamiento del sistema en sí son poco alentadores. Señala entre otras razones las siguientes: inexperiencia de los órganos directivos de la seguridad social; falta de un verdadero plan de inversiones; insistencia de las instituciones en su autonomía; intervención de presiones externas.

**Incidencia en el Ahorro Individual:** Aún cuando la seguridad social representa formas de ahorro colectivo, actúa inversamente en lo que atañe al ahorro individual o voluntario. Dice a este respecto Ahumada: "Así como, según la ley económica, a medida que los ingresos individuales aumentan se eleva la fracción de los mismos destinada al ahorro, inversamente, dada la confianza en la disposición de recursos que ofrecen las prestaciones de los seguros sociales, sobre todo las que adopten la forma de renta o pensiones, es indudable que los beneficiarios de estos seguros, al contar con un ingreso que no ha de faltarles, tampoco se preocupan de fomentar el menor ahorro ya que éste habrá de ir destinado a prevenir la falta de unos ingresos futuros que, por los recursos que proporcionan los seguros en los casos de infortunio, no han de faltarles. Por consiguiente, el efecto inmediato que en este orden de ideas producen los seguros sociales es el de acelerar el consumo total y disminuir la cuota nacional de ahorro voluntario" (9).

A lo que agrega Deveali que "quien se considera al cubierto de contingencia futura tiene propensión a invertir en bienes de consumo todos los recursos de que dispone. Puede pues afirmarse que el sis-

---

(9) AHUMADA PACHECO, Hermes:  
"Manual de Seguridad Social" (Stgo. de Chile, 1972), p. 138.

tema aludido al imponer una forma de ahorro obligatorio, reduce y en muchos casos anula el ahorro voluntario al cual se destinaría, faltando el primero, una cantidad muy superior a la exigida por el segundo" (10).

Nada permite sostener, no obstante, que la inexistencia de regímenes de seguridad social se traduciría en un incremento del ahorro individual. Si bien aquella dificulta a este último al reducir en cierta forma los ingresos cotidianos del trabajador, cabe afirmar que no existe propiamente un "espíritu de ahorro" en los sectores más necesitados pues estos tienen ante sí cuestiones más apremiantes por lo inmediatas que la visualización de su futuro, a lo que se añade la natural desconfianza que despiertan en ciertos sectores los sofisticados procesos bancarios y financieros y el temor a la inflación.

#### **INFLUENCIA EN EL COSTO DE BIENES Y SERVICIOS**

Por lo general, los trabajadores tienden a obtener que las cuotas que les corresponden sean asumidas por el empleador; éste, por su parte, en lo que atañe a su contribución propia y a la eventualmente absorbida de los trabajadores, procurará transferir la carga total al precio de los bienes o productos y, por esa vía, al público en general.

Se sabe que para el empleador, todos los costos involucrados en la mano de obra se acumulan como un solo factor de incidencia en la producción. Aunque perfectamente diferenciables en su forma y destino, los salarios y las contribuciones representan un solo conjunto y constituyen, dentro de la estructura de costos de producción, el denominado "mano de obra", sin que interese a este efecto diferenciar lo que representa pago directo de lo que es un pago indirecto. Dentro de economías de mercado y demanda flexible, el empresario procurará transferirlos al precio (cuando no deducirlos del mismo salario, disminuyendo éste).

#### **EFFECTOS SOBRE EL CONSUMO**

El sistema financiero de la seguridad social actúa sobre los niveles de consumo y demanda global a través de los 3 canales de recaudación de sus ingresos: La cuota del trabajador reduce su ingreso real al ser detrída de su salario, pero pasa a la institución para ser "devuelta" en forma de prestaciones que representan un consumo diferido por parte del trabajador; la de los patronos es transferida al

(10) DEVEALI, Mario:

"Proyecciones Económico-social de la Previsión Social" (Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1964), p. 564.

precio de las mercancías; el aporte estatal, cuando proviene de impuestos indirectos, recae en último término en el consumidor, afectando su ingreso real, lo que no sucede tratándose de impuestos directos sobre las utilidades que son menos factibles de traslado a los precios.

Estos son efectos "depresivos" sobre el consumo pero también se dá una acción estimulante a través de las prestaciones económicas que, al dotar de poder adquisitivo a un importante sector de la población que carece de capacidad de compra, incrementa la demanda de bienes y servicios. Así mismo, cabe resaltar que los servicios asistenciales, con la adquisición masiva de medicinas para distribución gratuita o venta con precio subsidiado, y con la compra cuantiosa de instrumental, demanda de servicios, construcciones, instalaciones, etc., incide sensiblemente en los mercados nacionales en una contribución "invisible" pero de enorme importancia.

Dada esta múltiple acción Laroque dice que "Se puede tratar de utilizar las cotizaciones operadas a título de la seguridad social a fin de contribuir al equilibrio de la economía en general. Las sumas descontadas excederán en los períodos de prosperidad a las cantidades necesarias para la distribución de las prestaciones. A la inversa, durante períodos de depresión las prestaciones otorgadas superarán las cantidades percibidas y contribuirán a aumentar la demanda de bienes o de servicios, estimularán la producción y favorecerán la recuperación de la actividad económica <sup>(11)</sup>.

### INCIDENCIA EN EL EMPLEO

Se ha señalado el riesgo de que cargas excesivamente onerosas pudieran incentivar la progresiva sustitución de mano de obra por tecnología sofisticada.

Esta preocupación debe orientarse a resaltar como uno de los males más característicos del subdesarrollo el del desempleo o subempleo, que adquiere en la mayoría de los países un carácter dramático. Cualquiera sea el peso económico que las contribuciones de seguridad social alcancen, su efecto más probable será en la afectación del salario más que en la orientación hacia el desplazamiento de mano de obra.

Otro ángulo del problema está dado por la implantación de prestaciones por paro forzoso o desempleo. La magnitud del problema es

(11) LAROQUE, Pierre:  
"Importancia de la Seguridad Social en el desarrollo de la Sociedad" (en Revista Mexicana del Trabajo, México 1968, § 4).

tal que en gran número de países la posibilidad de otorgar este tipo de prestaciones no pasa de ser una expresión de buenos deseos, pero sin viabilidad práctica.

### ACCIÓN SOCIAL

Siendo de gran importancia el aspecto económico, no constituye sin embargo el factor esencial de una política de seguridad social, en tanto ésta debe proyectarse hacia un ámbito de contenido netamente social.

Ninguna planificación económica podrá establecerse seriamente si no se comienza por tener en cuenta las atribuciones prioritarias que constituyen la seguridad social. La planificación no podría ser sino "un instrumento económico del que se sirve la economía y que no existe sino para servirla. La noción de atribución prioritaria nace de una toma de conciencia colectiva ya que, a falta de la garantía de ciertos consumos, el ser humano sufre una decadencia tal que no parecen verdaderamente miembros de una sociedad organizada. Los recursos necesarios para el financiamiento de la seguridad social deben, en consecuencia, ser tomados de la economía por prioridad antes que intervenga cualquier consideración de equilibrio económico. Las necesidades que se consideran con prioridad evolucionan con nuestra sensibilidad social. En el espacio las necesidades que parecen indispensables satisfacer no son las mismas en los países industrializados que en los países en vías de industrialización" (12).

La primera y más directa acción social se da a través de la inversión en instalaciones sanitarias y de bienestar, que otorgan a los asegurados una garantía de mejor servicio y atención. A través de ello la seguridad social incide en la preservación y aún elevación del nivel de vida de la población, a través del mejoramiento físico, social y técnico de los trabajadores que es también uno de los objetivos del desarrollo.

En la orientación de sus inversiones puede jugar la seguridad social un rol de gran importancia. En una época, dichas inversiones se orientaron preferentemente a cooperar en la solución del problema de la vivienda, aún cuando sus resultados han sido pocos satisfactorios y hoy en día se tiende a encarar este problema a través de otros entes financieros y políticos. No obstante, en gran número de países la seguridad social ha aliviado en parte las gravísimas insuficiencias habitacionales de ciertos sectores populares.

(12) FERAUD, Lucien:

"La Seguridad Social en la economía nacional" (en "Seguridad Social", México 1964, § 29).

En todos los regímenes legales la inversión de las reservas debe necesariamente encaminarse a satisfacer demandas de interés público y social. Ciertamente, existen demasiadas variables en la definición de lo que debe y puede entenderse por interés público y social, que no es un concepto estático sino que sufre cambios en el tiempo y en el espacio. Resaltamos aquí simplemente que, por encima del mero interés utilitario de una inversión, está siempre presente la idea de un servicio a la comunidad; ello obliga a la búsqueda de un delicado e inestable equilibrio entre el requisito de que toda inversión sea rentable, en grado suficiente, pero que satisfaga al mismo tiempo necesidades sociales.

La seguridad social tiende a transformar las condiciones de vida de una sociedad. "Aportando la garantía de los medios de existencia, permite al hombre, liberado del temor a la necesidad, participar más atrevidamente en la actividad económica. Puede ejercer una exitosa influencia sobre los hábitos sanitarios de una población. La participación en la administración de las cajas, la ayuda donada por las instituciones de seguridad social a obras de instrucción, contribuyen a la educación y a la formación cívica de los asegurados <sup>(13)</sup>. "En el plano moral, la seguridad social significa la liberación de las amenazas de la vida económica y por lo tanto las presiones y las inhibiciones que pesan sobre el trabajador, permitiendo a cada uno afirmar completamente sus posibilidades. Es un factor que representa una nueva dignidad para todos los trabajadores" <sup>(14)</sup>.

#### REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La acción de la seguridad social y su importancia en relación con el desarrollo socio-económico se pone de manifiesto en la transferencia que, en último término, se produce en recursos de los sectores mejor dotados a favor de aquellos con menor ingreso, incidiendo en el nivel de vida de las grandes masas de la población.

De allí la importancia que para un país pueda tener el determinar cual es la proporción más adecuada que debe segregarse de la producción en pro de solventar el consumo de los miembros pasivos de la seguridad social? en armonía con los niveles de vida y sin afectar la productividad. A tal fin, no puede partirse exclusivamente de la redistribución en su acción puramente económica sino como concreción de los postulados de solidaridad y justicia social que entraña, a fin de evolucionar de conceptos meramente conmutativos hacia la

(13) DURAND, Paul:

"La Politique Contemporaine de Sécurité Social" (Paris, 1953).

(14) LAROQUE, ob. cit.

universalización que apunta hacia una justicia esencialmente distributiva.

A su vez, la redistribución de los ingresos, que es una consecuencia de la aplicación conjunta de los principios de integralidad, universalidad y solidaridad, marca una clara diferencia con otros sistemas como el de la mutualidad, por ejemplo, o el de los seguros sociales por cajas profesionales.

La redistribución es cabal sólo en los esquemas de financiamiento de la seguridad social provenientes de impuestos sobre los ingresos o las ganancias, pero se diluye cuando reposa en cotizaciones proporcionales a los salarios, y llega a revertir cuando, dentro de esquemas limitados y no universales, existe un aporte complementario del Estado.

Arroba destaca el riesgo de reversión en la redistribución del ingreso cuando señala que "los sistemas de seguridad social latinoamericanos, circunscriptos a grupos profesionales o cuando más a los principales grupos asalariados, se han financiado con la contribución tripartita de los trabajadores, de sus empleadores y del Estado. El aporte de este último ha provenido del acervo impositivo general, lo cual ha dado como resultado que toda la colectividad nacional, incluyendo los sectores menos favorecidos que no tienen acceso a ninguna protección social, estén contribuyendo directa o indirectamente al financiamiento de la protección social de los grupos asalariados, que por sí mismos tienen por lo general mayor capacidad económica; el empleo de recursos de toda la colectividad en favor de estos regímenes parciales resta capacidad financiera a la colectividad, a través de la vía fiscal... Hay una diferencia de fondo según se trate de un régimen de seguridad social nacional o de regímenes parciales de seguro social. Interesa a la economía nacional que el cuántum del PNB que se pueda dedicar a la seguridad social se distribuya equitativamente, de preferencia en los sectores de menor capacidad, asegurando con ello una más justa distribución del ingreso nacional, que es la meta a que, en fin de cuentas, debe propender una acertada organización económica y social. Por las razones indicadas esto no puede lograrse cuando se dá preeminencia a los regímenes parciales, en los que fácilmente puede darse el caso de una distribución a la inversa del ingreso nacional en que los más pobres contribuyen a la protección social de los mejor dotados económicamente como es el caso latinoamericano" (15). La falta de equidad en la distribución de ingresos no sólo atenta contra un objetivo de la

(15) ARROBA, ob. cit.

seguridad social, sino que constituye una rémora para el equilibrio social y para el propio desenvolvimiento de la seguridad social.

Se debe apuntar, por lo tanto, a que la seguridad social acuda a las personas en función de las necesidades, asegurando un mínimo de subsistencia aún cuando ello implique prescindir de las reglas matemáticas según las cuales la prestación se subordina proporcionalmente a las contribuciones en función del salario. Novoa destaca el sistema de algunos países, al que denomina de proporcionalidad decreciente, de acuerdo al cual, "hasta un determinado nivel de renta se garantiza una alta proporción que puede llegar incluso hasta el 100% para las pensiones inferiores, y luego entrar a decrecer, en forma prudencial en cada tramo de renta de exceso. La proporcionalidad decreciente representa otro rompimiento de los principios inspiradores del seguro tradicional y le otorga, además, un nuevo contenido económico-social, ya que en la medida que los principios que regulan la cotización sean los mismos que presiden el régimen de prestaciones, no se produce debidamente, o lo será en pequeña medida, un efecto de redistribución de renta" (16).

No es la seguridad social, por cierto, el único mecanismo de redistribución social; similar papel debe cumplir el sistema fiscal en su conjunto al derivar en servicios de educación, formación profesional, vivienda, etc.

Lo que interesa relieves es que la redistribución forma parte sustancial de toda política de seguridad social, en tanto que materializa sus más importantes postulados.

La Seguridad Social debe ser entendida como un vehículo para canalizar, en forma técnica y socialmente adecuada, los recursos colectivos hacia la solución de los graves problemas de las sociedades modernas.

Su capacidad para movilizar capitales; la influencia que con ello puede ejercer sobre las economías nacionales; la acertada priorización en la utilización de sus recursos; el efecto redistributivo que genera, que no es otro que la plasmación de una solidaridad en la búsqueda de una justicia social; todo ello hace de la Seguridad Social uno de los instrumentos esenciales de toda política de desarrollo.

En los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, la incommensurable magnitud de las carencias en materia de salud, educación, vivienda, empleo, etc. sólo puede ser comparable con la insignifican-

---

(16) NOVOA, ob. cit., p. 104.

cia de los recursos con que se cuenta para resolverlas. He allí la más trágica paradoja.

Por natural consecuencia, los institutos de seguridad social tienen un campo de acción limitado tanto en la categoría de personas protegidas cuanto en el tipo, calidad y cantidad de las prestaciones que otorgan. Por su origen histórico, dichos institutos han nacido en la mayoría de países como cajas profesionales, con una estructura que no se empina más allá de los seguros sociales tradicionales.

La escasa cobertura, el origen contributivo de sus fondos, los sistemas tradicionales de financiamiento y la orientación de sus restringidos servicios, no responden cabalmente a una dogmática social basada en la universalidad, integralidad y solidaridad que caracterizan a la seguridad social como idea.

Dentro de los grandes derroteros que derivan de una política auténtica de desarrollo, la seguridad social deberá irse desprendiendo, por tanto, de concepciones privatistas y limitadas para propender a una expansión integradora que abarque a todas las capas sociales, y, prioritariamente a las más necesitadas. Ello impone evolucionar de sistemas contributivos particulares hacia imposiciones fiscales de carácter más general, que hagan posible una transferencia real de recursos de las capas de mayores ingresos hacia las que carecen de ellos o los obtienen en forma muy limitada.

Impone, también, extender la cobertura, en forma completa, oportuna y suficiente, a todas las manifestaciones del riesgo social para otorgar así protección frente a todo estado de necesidad.

No se pretende para la seguridad social un rol exclusivo ni excluyente frente a la complejidad de los males del subdesarrollo. Pero se le reconoce el indiscutible mérito de reivindicar para sí la atención sobre algunas de sus expresiones más graves.

Es en tal virtud depositaria de las expectativas de nuestra sociedad, que reclaman imperativamente niveles de vida adecuados a la dignidad de la persona humana, paz, bienestar y justicia.